L'intercommunalité au cœur de la réforme territoriale

Tour de France 2011 de l'AdCF sur le mode d'emploi des réformes

Assemblée des Communautés de France
191 rue Saint Honoré – 75001 Paris
T/01 55 04 89 00 - F/01 55 04 89 01 - e.duru@adcf.asso.fr et f.boulay@adcf.asso.fr - www.adcf.org

LE VOLET INTERCOMMUNAL DE LA RÉFORME

TROIS LEVIERS PRIVILÉGIÉS :

- **Périmètres** : achèvement et rationalisation
- **Compétences** : intégration croissante
- **Gouvernance** : rénovation profonde

LES PÉRIMÈTRES

LA SITUATION ACTUELLE

✓ **Une carte intercommunale en voie d'achèvement**

✓ **Des périmètres en cours de rationalisation**

Un incontestable succès quantitatif

A l'échelle nationale* :

- ✓ **2 599** communautés
- ✓ **95,5%** des communes
- ✓ **92,4%** de la population

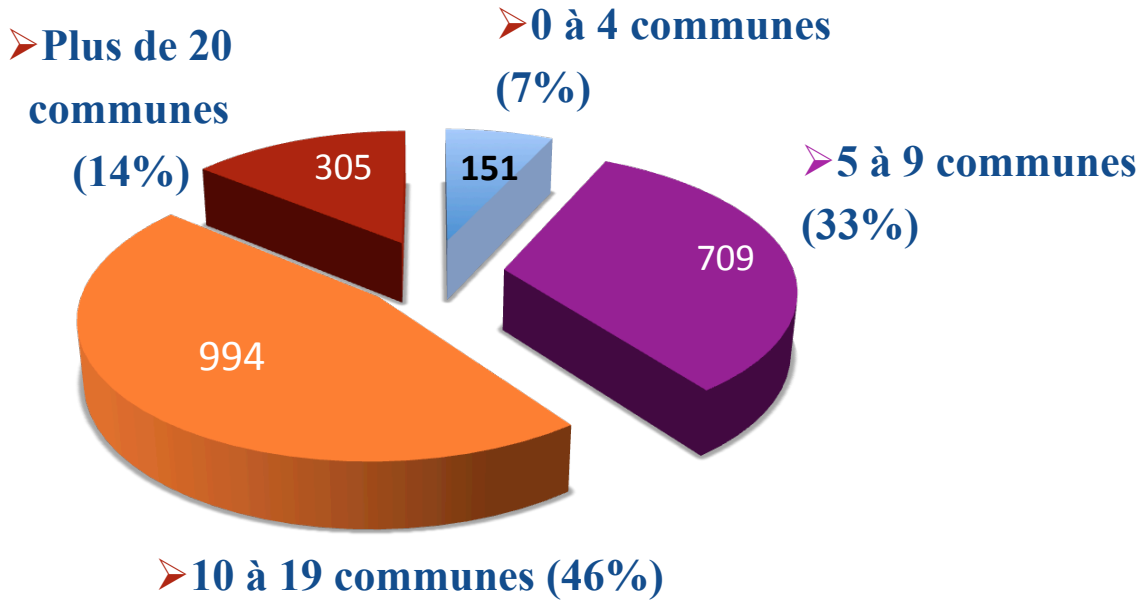
* *au 1er janvier 2011*

Le visage actuel de l'intercommunalité

✓ **Superficies moyennes : 200 km² (rural-urbain)**

✓**Nombre moyen de communes : 13 en rural – 14 en urbain**

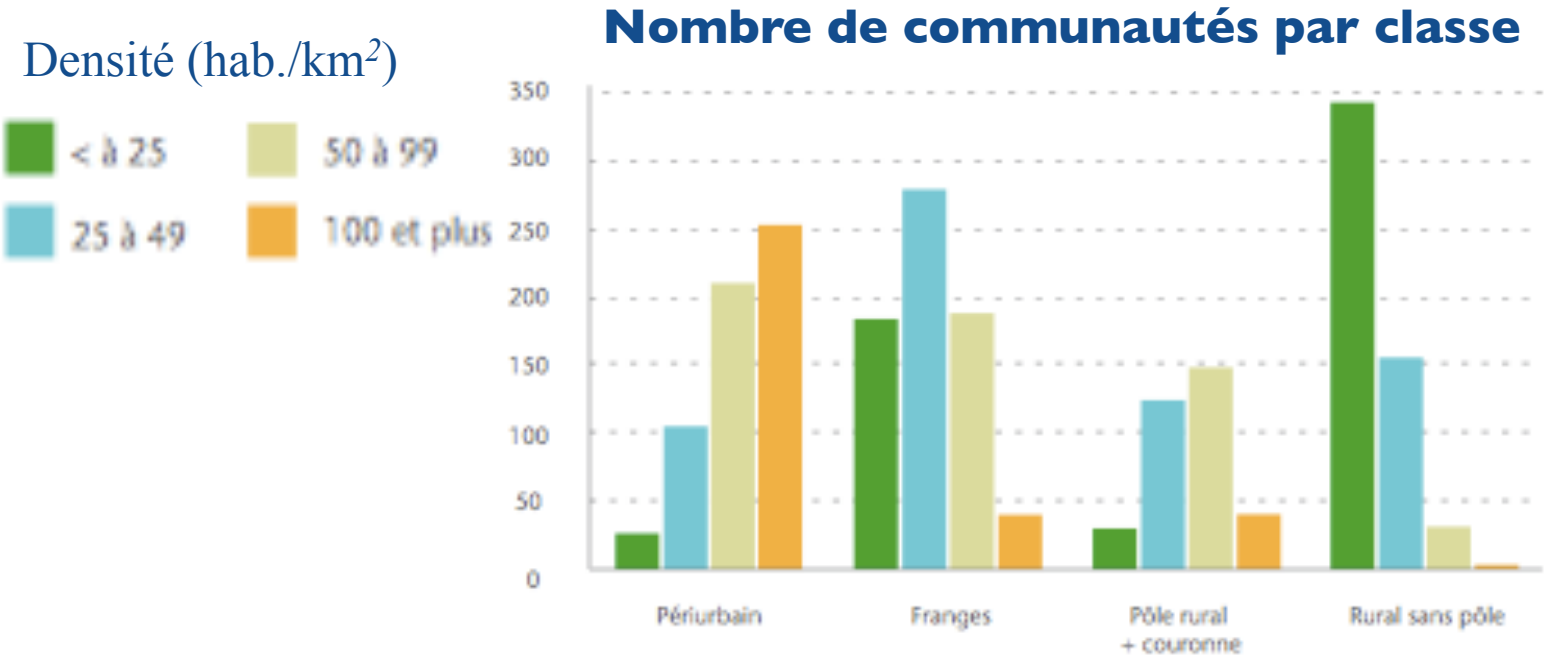
Répartition des communautés par nombre de communes



…mais moins de 50 habs/km2 pour le rural / Plus de 350 habitants/km2 pour l'urbain

Malgré des périmètres étendus les faibles densités engendrent :

- ✓ des capacités financières limitées
- ✓ de forts besoins de mutualisation

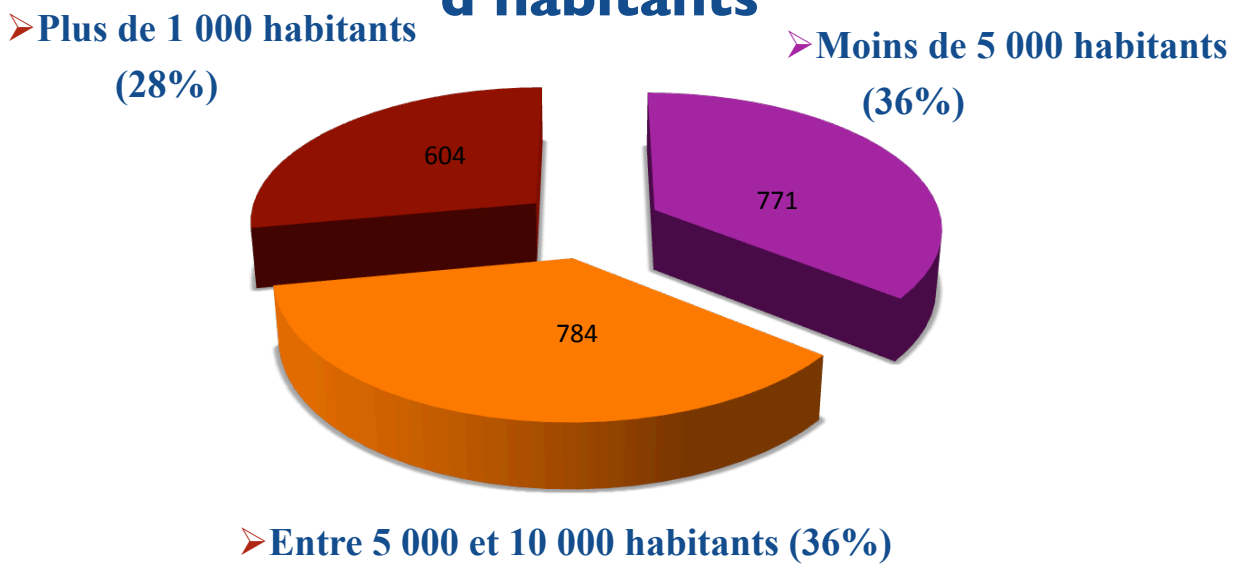


La population réunie en question

✓ 9 260 habitants en moyenne pour le rural

✓ 82 400 dans les intercommunalités urbaines

Répartition des communautés par nombre d'habitants



Un bilan qualitatif en demi-teinte

- **Des enjeux de cohérence territoriale**
  - ✓ persistances d'enclaves (4% des communautés)
  - ✓ discontinuités territoriales (3% des communautés)
  - ✓ multiplicité de syndicats (15000)
- **Des enjeux de taille critique**
  - ✓ 26% de groupements de moins de 5 000 habitants à l'échelle nationale
  - ✓ 29 communautés de 2 communes (dont 1/3 en Ile de France)

LES PÉRIMÈTRES

CE QUE PRÉVOIT LA LOI

Achèvement de la carte intercommunale

✓ Date butoir fixée au **1er juin 2013**

✓ Relance des **schémas départementaux de coopération intercommunale**

✓ Recomposition des **Commissions départementales de la coopération intercommunale** (CDCI) d'ici le 16 mars prochain

✓ **Encadrement des pouvoirs renforcés du préfet** à la majorité des deux tiers des membres de la CDCI

La nouvelle CDCI est :

✓ **modifiée** dans la composition de ses collèges : 40% de maires, 40% de représentants de communautés, 5% de syndicats, 10% CG, 5% CR

✓ **recomposée** d'ici le 16 mars 2011: décret du 28 janvier 2011

✓ **élections organisées** uniquement dans l'hypothèse d'une pluralité de candidatures

✓ **associée** à l'élaboration du SDCI

✓ **renforcée** dans ses pouvoirs en 2012 et 2013 (majorité des 2/3 de ses membres)

✓ **consultée** sur tout projet de création, extension

✓ **encouragée** dans ses capacités d'initiatives : fusion et auto-saisine

Le nouveau schéma est :

✓ **conçu** comme étant le document support de l'achèvement et de la rationalisation de la carte intercommunale dans les départements

✓ **élaboré** par le préfet et présenté à la CDCI

✓ **adressé** pour avis aux conseils municipaux, communautaires et syndicaux concernés par les propositions de modification (délai de trois mois, à défaut favorable)

✓ **transmis** pour avis à la CDCI (délai de 4 mois, idem)

✓ **amendé** librement par la CDCI à la majorité des 2/3 de ses membres

✓ **arrêté** par décision du préfet au plus tard le 31 décembre 2011

✓ **publié** dans un journal local diffusé dans le département

✓ **révisé** selon la même procédure au moins tous les six ans

Les indicateurs du schéma :

✓ Seuil de création de **5 000 habs** (hors zone de montagne et caractéristiques géographiques particulières de certains espaces)

✓Notions d'unités urbaines au sens INSEE, **bassins de vie** et SCOT

✓ **Solidarité financière**

✓ Réduction du nombre de **syndicats** de communes et de syndicats

✓ La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable (**Pays, SCOT**…).

Rationalisation des périmètres

✓ Révision des procédures de dissolution et de modification de **syndicats**

✓Assouplissement des conditions de **fusion** de communautés

✓ Harmonisation des **conditions de majorité** en cas de création et d'extension de communautés :

- droit de veto réservé à la commune > ¼ pop. Totale

✓ Assouplissement des conditions de **création des CA** : seuil de 30 000 habitants

- commune chef lieu de département
- possibilité de prise en compte de la population DGF au lieu de pop INSEE si pop DGF > 20% à 50000 habs et > 50% de pop totale

✓ Gel de la création des **pays**

Modification de la procédure de fusion

✓ Un pouvoir **d'initiative accordé aux CDCI**

✓ L'arrêté fixant le projet de périmètre doit comporter un **rapport explicatif et une étude d'impact** budgétaire et fiscale

✓ **Condition de majorité** renforcée pour les conseils municipaux :

- accord des 2/3 des CM inclus dans le projet et représentant la moitié de la population, ou l'inverse
- accord du 1/3 des CM de chaque communauté
- accord des communes d'un EPCI non intégralement inclus dans le projet

✓ Conseils communautaires : avis simple

✓ Accord sur le projet de périmètre et **les statuts**

✓ **Reprise des compétences obligatoires** + 3 mois accordés au conseil communautaire pour décider de la reprise des compétences optionnelles et facultatives

Calendrier d'achèvement de la carte intercommunale

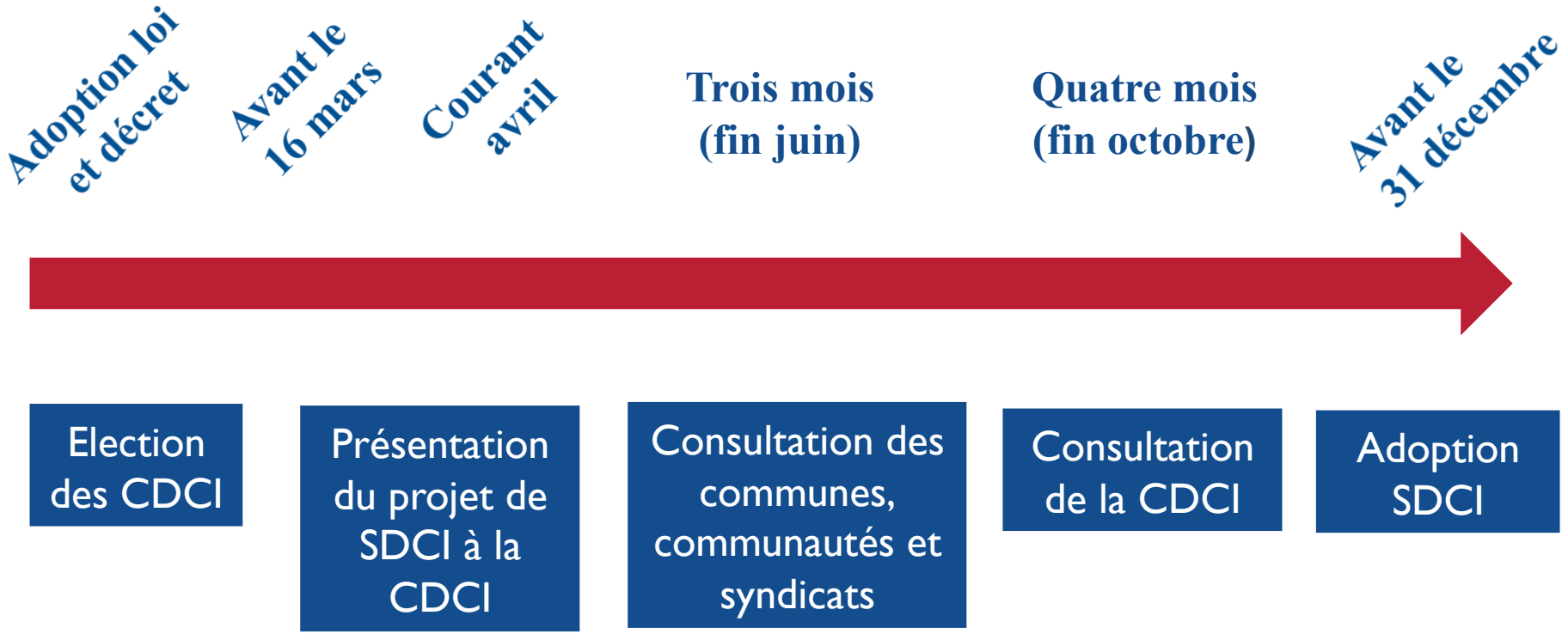
Adoption SDCI

Mise en œuvre du schéma dans les conditions de droit commun

En cas d'absence d'accord, pouvoirs renforcés/ encadrés du préfet

Rattachement des dernières communes isolées

Zoom sur l'année 2011


Adoption loi et décret
Avant le 16 mars
Courant avril
Trois mois (fin juin)
Quatre mois (fin octobre)
Avant le 31 décembre
Election des CDCI
Présentation du projet de SDCI à la CDCI
Consultation des communes, communautés et syndicats
Consultation de la CDCI
Adoption SDCI

LES COMPÉTENCES

LA SITUATION ACTUELLE

✓ Un accroissement du nombre de compétences

✓ Une diversification des champs d'interventions

Les nouvelles interventions communautaires

9 compétences en moyenne par communauté

- **L'intercommunalité sollicitée pour répondre aux demandes des populations**
  - ✓ Equipements sportifs et culturels
  - ✓ Petite enfance, personnes âgées…
- **Un besoin local de pallier la réorganisation de l'Etat**
  - ✓ Instruction communautaire des autorisations d'urbanisme
  - ✓ Maisons de santé, Agences postales…
- **Une action en réponse aux plans et programmes nationaux**
  - ✓Pôles de compétitivité, maisons de l'emploi
  - ✓Politique du logement (délégation des aides à la pierre, ANRU…)

LES COMPÉTENCES

CE QUE PRÉVOIT LA LOI

Renforcement des synergies au sein du bloc local

✓ Transfert de certains **pouvoirs de police spéciale** (sauf refus des maires)

✓ Renforcement des procédés de **mutualisation des services** et des biens. Encouragement à la création **de services communs**

✓ Encadrement des modalités **d'association des conseillers municipaux** aux commissions communautaires

✓ Possibilité d'instaurer une **DGF territoriale** (à l'unanimité des communes)

✓ Possibilité d'**unifier tout ou partie de la fiscalité ménage** (à l'unanimité des communes)

Les conséquences en matière de ressources humaines

Le schéma directeur de mutualisation des services

✓ Une **obligation de moyens** au lieu d'une obligation de résultat : solution alternative aux bonus/ malus sur la DGF

✓ Schéma pluriannuel élaboré en début de mandat et réactualisé chaque année dans le cadre du **DOB**

✓ **Evaluation** de l'impact de la mutualisation sur les effectifs et les dépenses du « bloc local »

✓Association des **conseils municipaux**

LA GOUVERNANCE

LA SITUATION ACTUELLE

✓ La place de l'accord local

✓ La libre volonté des communes membres

Le système actuel

➔ Modalités de désignation des conseillers communautaires

✓Au second degré, par les conseils municipaux sur la base d'un scrutin uninominal (sauf CU) à deux tours

➔Répartition des sièges par commune membre

✓Accord amiable entre communes
(min. 1 siège / max : 50%)

➔ Taille de l'exécutif

✓ Nombre de vice-présidents librement déterminé par le conseil dans la limite de 30% de son effectif total

LA GOUVERNANCE

CE QUE PRÉVOIT LA LOI

Instauration du suffrage universel direct en 2014

➔ Principe : instauration d'un scrutin « jumelé » en 2014

✓ Une solution inspirée du PLM

✓ Abaissement du seuil du scrutin de liste à 500 habitants (seuil fixé dans un autre texte) au lieu de 3500 actuellement

✓ Pour les communes non soumises au scrutin de liste : sans changement

➔ Conséquences : impact sur la composition des listes municipales

✓ Fléchage du haut de liste

✓ Représentation automatique des oppositions municipales

✓Application du principe de parité

Démocratie locale

➔Nouvelle méthode de répartition des sièges et limitation du nombre de vice-présidents :

✓**Plafonnement** du nombre total d'élus communautaires (cf. tableau - art. 9)

✓**Nouvelle méthode de répartition des sièges** : possibilité d'un accord local « en tenant compte de la population » / Faute d'accord, représentation proportionnelle. Minimum 1 siège/ max. 50%.

✓ **Limitation du nombre de vice-présidents** : 20% du conseil dans la limite de 15. 4 au minimum pour les petites communautés.

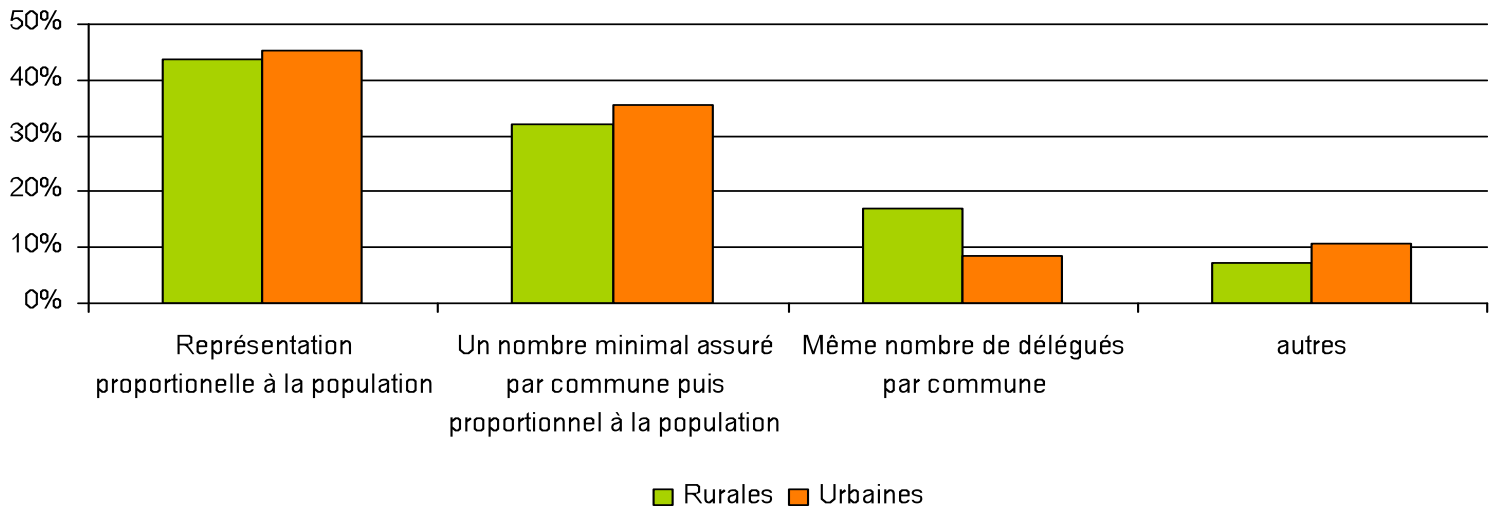
A 85%, la répartition des délégués tient déjà compte de la population

✓ **48%** des communautés rurales ont un mode de représentation lié au poids démographique

✓ **37%** ont une représentation proportionnelle à la population et un nombre minimum de délégués par commune

✓ **15 %** ont un même nombre de délégués par communes

Mode de représentation des communes



Application dans le temps des nouvelles règles de gouvernance

➔ **1ère hyp :** la communauté existait avant la publication de la loi et son périmètre n'est pas modifié d'ici la fin du mandat : maintien du conseil et de l'exécutif dans sa forme actuelle d'ici 2014 (application des nouvelles règles au lendemain des prochaines élections avec obligation de délibérer sur la nouvelle composition du conseil au 30 juin 2013).

➔ **2ème hyp :** la communauté existait avant la publication de la loi mais son périmètre est étendu entre le vote de la loi et 2014 (par intégration de communes) :

✓ Procédure de droit commun : pas d'application des nouvelles règles avant 2014 (maintien du conseil et de l'exécutif d'ici là).

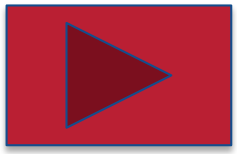
✓ Procédure dérogatoire (en 2012) : en cours d'arbitrage par la DGCL (contradiction de la loi sur ce point précis)

➔ **3ème hyp** : transformation d'une communauté en une autre catégorie (de CC en CA) à périmètre constant (pas d'application des nouvelles règles avant 2014) ; avec extension de périmètre entre le vote de la loi et 2014 (application des nouvelles règles).

➔**4ème hyp :** création ex nihilo d'une communauté ou fusion de deux ou plusieurs communautés entre le vote de la loi et les renouvellements de 2014 : application des nouvelles règles avec effet immédiat.

➔ **Dans les trois dernières hypothèses**, si la procédure a été engagée avant la publication de la loi (même si elle n'est pas close) les nouvelles règles ne sont pas applicables avant 2014

LA GOUVERNANCE



NOUVELLES FORMES DE COOPÉRATION

Métropoles

✓ Nouvelle catégorie de communauté de plus de **500000 habitants** (abaissement du seuil de création des communautés urbaines à 450 000 habs).

✓ Compétences d'attribution en provenance des **communes** : modèle des CU.

✓ Transfert de plein droit de certaines compétences du **département** et de la **région** (voirie, transport scolaire et promotion économique).

✓ Possibilité de transfert conventionnels de compétence de l'**Etat** (grands équipements et infrastructures), de la région (dev. éco, lycées) et du département (action sociale, collège, tourisme, port).

✓ **DGF territoriale et unification du foncier bâti** dans les conditions de **droit commun** (unanimité des communes de la métropole).

Communes nouvelles et pôles métropolitains

Communes nouvelles :

✓ Version actualisée de l'ancienne loi Marcellin,

✓ transformation d'une communauté de moins de 450000 habs ou d'une partie seulement de ses communes,

✓ création à l'unanimité des conseils municipaux ou à défaut consultation des électeurs.

Pôles métropolitains :

✓ Syndicat mixte réservée aux ensembles de plus de 300 000 habitants dont l'une d'entre elles compte plus de 150 000 habitants,

✓ Labellisation des réseaux de villes,

✓ Possibilité de création d'un pôle métropolitain transfrontalier (d'un seul tenant et sans enclave) comprenant un EPCI de plus de 50 000 habs.

LES AUTRES VOLETS DU TEXTE

RELATIONS AVEC LES AUTRES ÉCHELONS TERRITORIAUX

Une nouvelle donne institutionnelle

➔ Création du conseiller territorial

✓ un seul élus pour deux assemblées,

✓ désigné dans le cadre des cantons (redécoupés) au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

➔ Possibilité de regrouper des collectivités entre elles

✓ départements, régions, voire départements et régions.

➔ Possibilité de conventionner entre les différents échelons territoriaux

✓ pour réaliser des prestations de services,

✓ en dehors du droit de la commande publique.

➔ Possibilité de coordonner les actions des départements et de la région

✓ Possibilité pour région et départements d'élaborer conjointement un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Une nouvelle répartition des compétences

➔ Principes :

✓ Des compétences exclusives : prohibition des interventions conjointes,

✓ Suppression de la clause générale de compétence des régions et départements,

✓ Maintien au seul bloc local de la clause de compétence générale,

✓ Possibilité de délégation conventionnelle de compétences.

➔Exceptions :

✓ Des compétences partagées : culture, tourisme et sport,

✓ Des compétences « orphelines » : possibilité d'intervention du département et de la région par délibération motivée.

➔ Mise en œuvre et évaluation du nouveau dispositif :

✓ Clause de revoyure dans un délai de trois ans à compter du 1er janvier 2015.

Limitation des co-financements

➔ Principes :

✓ Participation minimale du maître d'ouvrage de 20% du montant total des financements apportés au projet pour toutes les collectivités (suppression des seuils démographiques en CMP) ;

✓ Entrée en vigueur : 1er janvier 2012.

➔Exceptions :

✓ Investissement en matière de renouvellement urbain et de rénovation des monuments classés ;

✓ Réparation des dégâts causés par les calamités naturelles ;

✓ Opérations figurant dans les contrats de projet et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics.

Calendrier de mise en œuvre

➔ A compter du 1er janvier 2015 :

✓ En l'absence de schéma régional de mutualisation des services : interdiction du cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement en provenance de la région et du département pour un même projet.

✓ Sauf : communes de moins de 3500 habitants et communautés de moins de 50 000 habitants + Culture, tourisme et sport.

AdCF Assemblée des Communautés de France

Retrouvez toutes les analyses et les positions de l'AdCF dans notre dossier spécial « Réforme territoriale » sur www.adcf.org

Assemblée des Communautés de France
191 rue Saint Honoré – 75001 Paris
T/01 55 04 89 00 - F/01 55 04 89 01 - e.duru@adcf.asso.fr et f.boulay@adcf.asso.fr - www.adcf.org